

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 9 października 2008 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń własnościowych nieruchomości.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń własnościowych nieruchomości, dostrzegając problem szybkiego wprowadzenia nowelizacji w ustawach: z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. Nr 157, poz. 1315) oraz z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 ze zm.) i innych ustawach, wobec upływu terminów do zrealizowania prawa pierwokupu i prawa do preferencyjnego nabywania lokali Skarbu Państwa.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że nieprawidłowości w projektowanych przepisach uniemożliwią sądom właściwe orzekanie w sprawach dotyczących realizacji wskazanych wyżej uprawnień, wobec czego zgłasza następujące uwagi.

Uwagi ogólne:

- należy ujednoczyć użyte przez projektodawcę sformułowania: w art. 3 i art. 5 posługuje się pojęciem "mieszkania", a w pozostałych przepisach używa określenia "lokal mieszkalny"; jedynie przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań... zawierają definicję mieszkania – wg art. 2 ust. 3 tej ustawy przez mieszkanie rozumie się nie tylko lokal mieszkalny, ale też zabudowaną jednorodzinny budynek mieszkalny nieruchomości gruntową;
- należy ujednoczyć wymiennie używane przez projektodawcę określenia "uprawnienie" i "roszczenie", które nie mają tożsamej treści.

Uwagi szczegółowe:

- w art. 3 projektowanej ustawy:

należy zrezygnować z dodania ust. 4 do art. 57 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych, skoro w dodanym ust. 3 przewidziany jest obowiązek sprzedaży mieszkania (powinno być: "lokalu mieszkalnego"), co ukształtowało materialnoprawne źródło uprawnienia do dochodzenia nakazania złożenia oświadczenia woli określonej treści; wobec tego zbędnym jest konstruowanie postępowania sądowego (nieprocesowego), w ramach którego następowaloby stwierdzenie naruszenia prawa lub interesu prawnego (takiego interesu nie miałby już uprawniony).

- w art. 6 projektu:
- proponowany art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania nieruchomości przewiduje, że na wniosek osoby fizycznej zajmującej mieszkanie o jakim mowa w tym przepisie na podstawie umowy najmu lub decyzji administracyjnej o jego przydziale sąd orzeknie w postępowaniu nieprocesowym o ustanowieniu na rzecz tej osoby odrębnej własności lokalu mieszkalnego albo o przeniesieniu na nią własności zabudowanej budynkiem mieszkalnym nieruchomości gruntowej.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca przede wszystkim uwagę na to, że żaden przepis prawa materialnego, także nowelizowanej ustawy, nie zobowiązuje obecnych właścicieli byłych mieszkań zakładowych do ustanawiania na rzecz osób zajmujących te lokale odrębnej ich własności, którego to zobowiązania najemcy mogliby domagać się w postępowaniu sądowym (omawiany przepis jest przepisem procesowym). W tej sytuacji trzeba uznać, że przepis ten narusza prawa obecnych właścicieli nieruchomości. Dozwolone ograniczenie prawa własności (art. 140 k.c.) może przecież polegać na jej odebraniu, ale może to mieć miejsce na podstawie przepisu materialnoprawnego stanowiącego o ograniczeniu własności. Realizacja roszczenia z opiniowanego przepisu, wobec konieczności orzekania w ramach postępowania nieprocesowego daje podstawę do wniosku, że postępowanie to byłoby swoistym zniesieniem współwłasności w szeroko rozumianych sprawach działowych, bez podstaw materialnoprawnych. Tymczasem wydaje się, że żądanie przewidziane w art. 4 ust. 1 należy odczytywać jako nakazanie wykonania obowiązku przeniesienia własności, a takie żądanie jest charakterystyczne dla trybu procesowego. W sytuacji regulowanej omawianym przepisem można wyróżnić dwie grupy przeciwstawnych sobie podmiotów. Ponadto w przepisach postępowania nieprocesowego brak jest przepisów szczególnych, które mogłyby znaleźć zastosowanie do tego rodzaju spraw i poprzez art. 13 § 2 k.p.c. poza przepisami ogólnymi postępowania nieprocesowego i tak trzeba by było stosować przepisy trybu procesowego.

- art. 4 ust. 2 wymienionej wyżej ustawy projektowany przepis przewiduje, "że roszczenie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również osobom fizycznym, które nabyły prawo najmu lub uzyskały decyzję administracyjną o przydziale, w okresie do dnia 7 lutego 2001 r." choć w ust. 1 art. 4 nie ma mowy o roszczeniu w rozumieniu materialnoprawnym. W prawie cywilnym roszczenie jest rozumiane jako uprawnienie polegające na możliwości domagania się od indywidualnie oznaczonych osób, aby zachowały się w określony sposób, polegający na czynieniu, zaniechaniu lub znoszeniu. Z tak pojętym roszczeniem w rozumieniu materialnoprawnym z reguły sprzężona jest kompetencja do zwrócenia się do organu państwowego o zastosowanie przymusu, jeżeli podmiot zobowiązany nie zachowa się zgodnie z nałożonym na niego obowiązkiem (roszczenie procesowe). Przepisem art. 4 ust. 1 przyznaje się określonej grupie podmiotów prawo wystąpienia do sądu z żądaniem nakazania przeciwnikowi określonego zachowania (roszczenie procesowe) mimo, że żaden przepis prawa materialnego obowiązkowo tego zachowania na niego nie nakłada.

Zapis "przed procesami przekształceniowymi" nie ustanawia jasnej, precyzyjnej cezurę czasowej; powinno być "przed zakończeniem procesu przekształceniowego", co jest możliwe do ustalenia (choćby na podstawie wpisów do KRS) w postępowaniu sądowym.

- art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości – przepis stanowi o "nie umożliwieniu nabycia w pierwszeństwie zajmowanego mieszkania" sformułowanie to należałoby zastąpić słowami "naruszono prawo pierwszeństwa nabycia";

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa należy sprecyzować, pojęcie "pierwszeństwa"; czy chodzi o naruszenie prawa pierwszeństwa w rozumieniu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, czy nowe rozumienie "prawa pierwszeństwa" w kontekście interesu prawnego.

W punkcie 2 projekt stanowi o naruszeniu interesu prawnego, który należy rozumieć jako potrzebę prawną wynikającą z sytuacji prawnej w jakiej określony podmiot się znajduje. Odnosi się on do stosunków prawnych w jakich podmiot ten się znajduje. Interes prawny jest kategorią obiektywną i dotyczy szeroko rozumianych praw i stosunków prawnych, jego źródło tkwi w prawach przysługujących stronie. Naruszenie interesu prawnego będzie zatem polegało na naruszeniu przysługującego uprawnionemu prawa lub istniejącego stosunku prawnego.

- art. 4 ust. 4 wymienionej wyżej ustawy
przepis ten w części dotyczącej udziału w nieruchomości wspólnej wydaje się być zbędnym. Jest oczywistym, że w sytuacji ustanowienia odrębnej własności lokali, czy to w drodze orzeczenia sądu, czy też w drodze umowy, w tej umowie lub orzeczeniu muszą się znaleźć elementy wymagane przepisami ustawy o własności lokali - czyli między innymi zapis dotyczący udziału w nieruchomości wspólnej (w tym w gruncie) jako prawo związane z prawem własności lokalu (art. 3). Jeśli chodzi o pomieszczenia przynależne można mieć wątpliwości co do konieczności takiej regulacji, bowiem zarówno w orzeczeniu jak i umowie musi znaleźć się opis lokalu jako przedmiotu prawa własności. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Oprócz tego do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia które w sensie funkcjonalnym nie są "przestrzenią" przeznaczoną dla bezpośredniego zaspokajania "mieszkaniowych" potrzeb ludzi, natomiast służą zaspokajaniu "innych potrzeb" tych osób, które korzystają z "samodzielnego lokalu mieszkalnego" (art. 2 ust. 4).
- w art. 4 ust. 6
należy sprecyzować, czy chodzi o osobę bliską w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, czy w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów.
- w art. 4 ust. 7
wątpliwe w zakresie zgodności z Konstytucją wydaje się przyjęcie zasad waloryzacji nieruchomości. Ponadto sprecyzować należy, czy waloryzację sąd przeprowadza z urzędu, czy też zgodnie z treścią art. 358¹ k.c. na żądanie osoby uprawnionej.

- art. 4 ust. 9 (podobnie jak art. 4 ust. 5)
może być fikcją w przypadku likwidacji bez następstwa prawnego podmiotu, który naruszył prawo, gdyż nie będzie pozwanego, wobec którego będzie można skutecznie skierować roszczenia; w ten sposób dotychczasowy właściciel będzie musiał sprzedać uprawnionym lokal mieszkalny po cenie preferencyjnej (w świetle uwag do art. 4 ust. 7 trudnej do określenia), która w założeniu nie będzie odpowiadała wartości rynkowej, a nie będzie miał możliwości dochodzenia odszkodowania.
- art. 4 ust. 11 i 12
przepisy te naruszają prawa wierzycieli hipotecznych. Wyodrębnianie kolejnych lokali zmniejsza zabezpieczenie ustanowione na rzecz wierzyciela hipotecznego, a ochrona przewidziana w ust. 12 może być iluzoryczna w sytuacji, gdy dłużnik nie ma żadnego majątku oprócz nieruchomości będącej przedmiotem hipoteki. Z treści ust. 11 należy wnosić, że w sytuacji ustanowienia odrębnej własności wszystkich lokali, hipoteka nie będzie miała "na czym" istnieć – przepis nie stanowi czy wygaśnie (o wygaśnięciu hipoteki stanowią przepisy ustawy o księgach wieczystych i hipotece - art. 94 i n. i takiej sytuacji nie przewidują) mimo dalszego istnienia wierzytelności.
 - art. 7 - uwagi do proponowanych zmian ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

Koszty postępowań sądowych obciążających Skarb Państwa będą ogromne albowiem będą obejmować nie tylko opłaty od pism wszczynających postępowania ale przede wszystkim koszty biegłych sądowych dokonujących oceny lokali i ustalenia danych niezbędnych dla treści orzeczeń takich jak opis lokali, ustalenie udziału w nieruchomości wspólnej, aby odpowiadała ona wymogom wieczysto-księgowym. W przepisie dodanego art. 98a poprzestano jedynie na stwierdzeniu, że wydatki ponosi Skarb Państwa. Dla sądu oznacza to konieczność zwiększenia środków budżetowych na ten cel, tymczasem uzasadnienie projektu błędnie nie przewiduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

- art. 10

Postanowienie, iż do spraw wszczętych lecz nie zakończonych przed wejściem w życie ustawy stosuje się ustawę nową - spowoduje nie tylko konieczność zmiany żądań (ustawa nie przewiduje czy nastąpi to z urzędu i co się stanie, gdy uprawniony nie zmieni żądania) ale także zmiany trybów, przekazania spraw sądom rejonowym, albowiem to one co do zasady są właściwe prowadzić postępowania w trybie nieprocesowym (art. 507 k.p.c.), ze względu na wartość przedmiotu sporu dotychczas sprawy te były prowadzone przez sądy okręgowe. Konieczność powtórzenia dokonanych czynności na żądanie jednej ze stron przedłuży postępowania sądowe.

- art. 11

Te same uwagi co do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości oraz ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.